

lus trib. Año 2, n.º 2, 2016, pp. 109-118
ISSN impreso 2518-4067 / ISSN en línea 2519-0660
doi: <http://dx.doi.org/10.18259/iet.2016018>

«REVOLCATORIA» O CONTROL CIUDADANO ANTE LAS AUTORIDADES LOCALES

«Revolcatoria» or citizen control before local authorities

Eddy Chávez Huanca*
Universidad Continental

Recepción: 23/08/2017

Aceptación: 02/10/2017

Resumen

Desde las ideas principales referentes a la revocatoria de autoridades elegidas popularmente, el autor da cuenta, a partir del análisis propio y de la selección de voces autorizadas, de las consecuencias de su utilización en la actualidad, además de los cambios de los que ha sido objeto esta institución para el control de la actividad gubernamental.

Palabras clave: Revocatoria; vigilancia social; control ciudadano; autoridad; referéndum.

Abstract

From the main ideas concerning the recall of popularly elected authorities, the author realizes, based on his own analysis and selection of authorized voices, the consequences of their use nowadays, in addition to the changes that this institution has been subject to control of governmental activity.

Keywords: Recall; social monitoring; citizen control; authority; referendum.

* Abogado por la Universidad San Martín de Porres. Integrante del Instituto Riva-Agüero. Profesor de la Universidad Continental.

La llamada «vigilancia social» o «vigilancia ciudadana» es un concepto que emana del derecho a la participación en la vida política de toda persona jurídicamente capaz. La vigilancia social comprende el ejercicio del control ciudadano por parte de la ciudadanía sobre la gestión de sus autoridades.

Como lo explican Gamero y otros:

La vigilancia ciudadana constituye un avance significativo en el desarrollo de la vida en democracia. En los últimos años, esta actividad ha cobrado gran importancia en nuestro país debido a los sucesos de corrupción y a la mala utilización de los recursos del Estado durante la década de los noventa. Prueba de ello es el número cada vez mayor de instituciones y personas que se hallan comprometidas en esta tarea¹.

En la vigente *Constitución Política* de 1993, este derecho se consagra bajo la denominación de «control ciudadano», y comprende mecanismos tales como la revocación de autoridades, la remoción de autoridades y la demanda de rendición de cuentas, en los niveles municipal y regional.

La vigilancia social se materializa a partir de las decisiones que toma la sociedad civil para verificar el cumplimiento de los compromisos y atribuciones que corresponden a las autoridades políticas. El concepto de «vigilancia social» se dirige a evitar gestiones burocráticas, ineficientes, con excesivo despilfarro fiscal y con la consiguiente presencia de actos de corrupción:

El concepto y las prácticas giran alrededor de un proceso que tiene como punto central la atención que el ciudadano (la sociedad civil) ejerce sobre la acción del Estado en sus múltiples facetas: ¿a cuánto asciende el gasto público?, ¿cómo se gasta?, ¿en qué se gasta?, ¿han sido adecuados los procedimientos seguidos?, ¿se está cumpliendo con lo establecido en los acuerdos internacionales?².

El derecho constitucional a la **vigilancia** y el **control ciudadano** se presenta, de este modo, como una herramienta complementaria a la **fiscalización** (potestad institucional) a la que están sujetas las autoridades. Ambas tienen en común el hecho de que se dirigen a la cautela en el cumplimiento de los compromisos y deberes que ha asumido el Estado por voluntad popular. Pero se distinguen en que la vigilancia social es ejercitada por la ciudadanía, mientras que la fiscalización es potestad de instituciones, principalmente la Contraloría General de la República y el Congreso de la República.

1 GAMERO, Julio; CABRERA, Zoila; CORTÉS, Juan Carlos y GIBU, Caroline. *Vigilancia social: teoría y práctica en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, 2004, p. 11.

2 *Ibidem*.

Estudiaremos, a continuación, una de las más importantes formas de control ciudadano: la **revocación de autoridades**.

I. DEFINICIÓN DE REVOCACIÓN DE AUTORIDADES

El verbo «revocar» tiene su origen en el latín *revocare*, que alude al acto unilateral que emana de la voluntad del pueblo para rectificar su decisión. Según el *diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española (en adelante, DRAE), el término «revocar» se define como «dejar sin efecto una concesión, un mandato o resolución». Por su parte, según el DRAE, el «mandato» es «el encargo o representación que por elección se confiere a los diputados, concejales, etc.»³.

La **revocación** constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir del cargo público a una autoridad con anterioridad a la expiración del período para el que fue elegido. La revocación de autoridades es el proceso por el cual la ciudadanía demanda que el cargo de una autoridad sea puesto en elección otra vez. Es una sanción indirecta por parte de la población, que retira su confianza mediante consulta popular (referéndum). Si la autoridad es revocada, su cargo queda vacante. En una dictadura, por ejemplo, se le podría vacar directamente, pero en el sistema democrático se consulta a la población primero.

El ejercicio del derecho de revocación tiene como condición la existencia de una conciencia ciudadana en cuanto a cómo los gobiernos locales (municipalidades) y los gobiernos descentralizados (gobiernos regionales) cumplen con el mandato que se les ha confiado. Equivale a pedir cuentas a las autoridades, reclamar información sobre el gasto de los dineros públicos, ver si se cumplen eficientemente las funciones a las que las mismas se han comprometido. Incluso, es posible pedir cuentas por las promesas hechas en campaña y por los planes de gobierno que plantearon las autoridades antes de ser elegidas.

II. REVOCACIÓN Y REMOCIÓN DE AUTORIDADES

Todas las personas, por mandato constitucional tienen reconocidos sus derechos políticos, dentro de ellos a elegir a sus autoridades. En consecuencia, el plan de gobierno de la autoridad elegida debería responder a

3 Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. 22.^a edición. Madrid: Espasa, 2001.

las necesidades de los ciudadanos que lo eligieron, pues se basa en el poder que delegamos de forma democrática, con la finalidad de que la autoridad pueda administrar y gestionar adecuadamente.

La *Constitución Política del Perú* en su artículo 31º, primer párrafo, consagra, como uno de los derechos fundamentales del ciudadano, la remoción y revocación de autoridades. Es necesario definir previamente los conceptos de revocación y remoción. El primero hace mención a la destitución de una autoridad elegida por voto popular de su cargo; mientras que el segundo hace referencia a la destitución de funcionarios públicos que han sido elegidos por designación estatal, trataremos en rigor la institución jurídica de revocación.

Se acostumbra confundir los conceptos de **revocación de autoridades** y de **remoción de autoridades**. Ambos conceptos tienen puntos en común, pero también diferencias. Presentamos a continuación un breve resumen comparativo de ambos derechos, para señalar sus semejanzas y diferencias.

Entre las semejanzas, tenemos que tanto la revocación como la remoción de autoridades son derechos de carácter político, reconocidos en la *Constitución Política* de 1993 y en la Ley N.º 26300, «Ley de los Derechos de Control y Participación Ciudadanos» de 1994, modificada esta última en sus artículos 23º y 29º por la Ley N.º 28421. Asimismo, mediante el ejercicio de ambos derechos se busca que la autoridad deje de ejercer el cargo, antes de culminado el período para el cual fue elegido o designado.

Entre las **diferencias se tiene que** mediante la revocación el pueblo destituye del cargo a una autoridad que eligió mediante sufragio. Según la legislación peruana, sólo procede revocar a: (1) alcaldes y regidores; (2) presidentes regionales, vicepresidentes regionales y consejeros regionales; y (3) jueces de paz que provengan de elección popular. No se ha regulado la posibilidad de revocar a los congresistas ni al presidente de la República. En cambio, la remoción permite hacer cesar en el ejercicio de cargo a una autoridad que ha sido designada por el Gobierno central o regional, y que **no** ha sido elegida por el pueblo, como por ejemplo, un gobernador, un director regional de algún sector. No comprende a los jefes políticos militares en las zonas declaradas en estado de emergencia.

Otra diferencia es que el procedimiento de revocatoria se inicia con la presentación de una solicitud ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales

(ONPE), acompañada de la firma del 25 % de electores de una autoridad, con un máximo de 400.000 mil firmas. Si se cumple con estos requisitos, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) convoca a un referéndum o consulta popular, produciéndose la revocación si más del 50 % de los votos válidamente emitidos (siempre que hayan votado más de la mitad de los electores inscritos en el padrón electoral) se pronuncian a favor de que la autoridad deje el cargo. En caso contrario, seguirá ejerciéndolo. En cambio, para remover a una autoridad basta que el JNE compruebe que más del 50 % de los ciudadanos de una jurisdicción electoral o judicial hayan presentado la solicitud de remoción. No hay necesidad de convocar a un referéndum como para la revocación.

Sin duda, ambos derechos constituyen una poderosa arma de control de los ciudadanos y ciudadanas del país, que permitirán que las autoridades cumplan adecuadamente sus funciones, a fin de no ser expuestas a una eventual culminación de sus labores, antes de la culminación oficial de su mandato, en mérito al veredicto del pueblo.

III. PROCEDIMIENTO PARA LA REVOCACIÓN

Los requisitos para solicitar la revocación de una autoridad son:

1. Presentar solicitud para adquirir el kit electoral ante la ONPE
2. Recolectar firmas de adherentes al pedido de revocación: El 25 % de los electores de la circunscripción, con un máximo de 400 000 firmas.
3. Pasar la verificación de la autenticidad de las firmas de adherentes, ante el RENIEC.
4. Presentar solicitud indicando el nombre de la autoridad a ser sometida a consulta (ante la ONPE). La solicitud debe ser fundamentada. No es necesario presentar pruebas.
5. Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos, el JNE convoca a consulta popular de revocatoria.

El JNE convoca a consulta popular de revocatoria indicando las circunscripciones en las que ésta se llevará a cabo, los nombres de las autoridades a ser sometidas a consulta, las razones que fundamentan la solicitud y la fecha en que se realizará la consulta. Se revoca a la autoridad cuando el SÍ obtiene la mitad más uno de los votos válidos, habiendo asistido por lo

menos el 50 % de los electores hábiles del Padrón Electoral de la circunscripción.

Se considera **promotor** de la revocación al ciudadano que compra un kit electoral para la recolección del 25 % de firmas de los electores y presenta la solicitud de iniciación del procedimiento ante la autoridad electoral. En caso su solicitud concluya con la separación de la autoridad sometida a revocatoria, el promotor tiene derecho a solicitar al JNE el reembolso de los gastos efectuados.

Cuando se revoca a alguna de sus autoridades, el Concejo Municipal o el Consejo Regional queda conformado de la siguiente manera: si es revocado el **Presidente regional**, lo reemplaza el Vicepresidente regional; si se revoca al **Vicepresidente regional**, lo reemplaza quien resulte elegido por el Consejo Regional entre los consejeros hábiles integrantes de la lista a la que pertenece la autoridad revocada (mitad + 1 del número legal de consejeros). Si son revocados el **Presidente regional** y el **Vicepresidente regional**, éstos son reemplazados por quienes resulten elegidos por el Consejo Regional entre los consejeros hábiles integrantes de la lista a que pertenecen las autoridades revocadas (mitad + 1 del número legal de consejeros). En el caso del **Consejero regional**, lo reemplaza el Consejero Regional accesorio. En cuanto a los Alcaldes, en caso de revocación, **el cargo es asumido** por el primer regidor hábil que sigue en la lista electoral a que pertenece la autoridad revocada. Y si se trata de un Regidor revocado, el puesto es cubierto por el suplente en la lista electoral a que pertenece la autoridad revocada⁴.

Si se revoca a más de un tercio de los miembros del Concejo Municipal o del Consejo Regional, se convoca a nuevas elecciones. Mientras no se elijan a los reemplazantes en el cargo, asumen las funciones los accesorios o suplentes. Quienes reemplazan a los revocados completan el período para el que fueron elegidos éstos.⁵

IV. RIESGOS DE LA REVOCACIÓN

Existen tres significados relativos al concepto de vigilancia social o vigilancia ciudadana:

4 Recuperado de http://portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/escuelaelectoral/Marques%20Electorales%20-%20Exposiciones/ee2009/mar_24feb09.pdf.

5 *Ibidem*.

[...] la vigilancia como fiscalización, la vigilancia como canal participativo y la vigilancia entendida como exigibilidad de derechos. Según este criterio, las dos primeras pueden desarrollarse tanto en las esferas públicas como privadas. La esencia del concepto de vigilancia como fiscalización es el control. La esencia del concepto de vigilancia como canal participativo es el derecho a la participación en la vida política, social, económica y cultural. El sentido de la vigilancia como exigibilidad de derechos es el del ejercicio de estas facultades por parte de la población involucrada⁶.

La revocación constituye una importante institución de la democracia directa, pero debe ser utilizada sensata y adecuadamente, a fin de evitar errores y abusos en los que podría caer el electorado, y afectar a la gobernabilidad. La exigencia de presentar la firma de 25 % de electores del Padrón como adherentes a la solicitud de revocación, plantea una inestabilidad principalmente en los distritos pequeños donde el requisito es muy fácil de alcanzar, y, por el contrario, es sumamente difícil en las circunscripciones con muchos electores, como los distritos grandes, las provincias y las regiones⁷.

Las revocaciones deben ser reales y efectivas, y evitar las trampas políticas. Los grupos políticos, y los mismos candidatos, que perdieron las elecciones son los que suelen lanzarse en iniciativas de revocación. Deben evitarse las calumnias, intriga y difamación. Se debe asegurar que sea la ciudadanía la que ejerza el derecho de revocación. El cambio de autoridades, vía la revocación, dispensa un tiempo prudencial para que nuevas autoridades retomen el camino de la eficiencia. Definitivamente, el procedimiento de revocatoria es pertinente y legal cuando la voluntad viene en la voluntad del derecho, y no es producto de voluntades caprichosas ni exigencias de grupos. Por una elemental condición ética, resulta inconfesable que los perdedores quieran quitarle el mandato al vencedor. Quien no mereció, la confianza popular, éticamente no está facultado para manejar la voluntad ciudadana en contra de su mismo veredicto. La revocación, según lo entendido en el espíritu de la Ley de Participación Ciudadana, la ejerce irrestrictamente la voluntad y conciencia del elector; no es prerrogativa de injustas ambiciones.

6 GAMERO, Julio y otros. *Vigilancia social: teoría y práctica en el Perú*. Ob. cit., p. 18.

7 Recuperado de http://portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/escuelaelectoral/Martes%20Electtorales%20-%20Exposiciones/ee2009/mar_24feb09.pdf.

V. LEGISLACIÓN

La revocación de autoridades está regida por la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N.º 26300, promulgada el 2 de mayo de 1994, el artículo 1º hace alusión al ejercicio de los **derechos de participación** y los **derechos de control ciudadano**, de conformidad con la *Constitución*. La revocación de autoridades, la remoción de autoridades y la rendición de cuentas son, de acuerdo con esta Ley, derechos de control ciudadano (artículo 3). La Ley prevé el procedimiento para iniciar estos mecanismos (artículo 4); dicho procedimiento será establecido por la autoridad electoral (artículos 5 y 6).

El artículo 20 define legislativamente la revocación, como «el derecho que tiene la ciudadanía para destituir de sus cargos a: a) Alcaldes y regidores; b) Autoridades regionales que provengan de elección popular; c) Magistrados que provengan de elección popular». Por su parte, el artículo 21º reconoce el derecho de los ciudadanos de revocar a las autoridades elegidas. Sin embargo, aclara que «No procede la revocatoria durante el primero y el último año de su mandato salvo el caso de magistrados». Añade, asimismo, que la solicitud de revocatoria «se refiere a una autoridad en particular, es fundamentada y no requiere ser probada». La convocatoria a consulta electoral será formulada por el JNE dentro de los 90 días siguientes de solicitada formalmente.

Según el artículo 23º, la revocación «se produce con la votación aprobatoria de la mitad más uno de los electores. En caso contrario, la autoridad sobre la cual se consulta la revocación se mantiene en el cargo sin posibilidad de que se admita una nueva petición hasta después de dos años de realizada la consulta». En tanto que el artículo 24º señala que «El Jurado Nacional de Elecciones acredita como reemplazante de la autoridad revocada, salvo los jueces de paz, a quien alcanzó el siguiente lugar en el número de votos de la misma lista para que complete su mandato».

Aclara el artículo 45º que la convocatoria a procesos electorales para el ejercicio de los derechos políticos estipulados en la Ley «pueden ser postergados por la autoridad electoral en caso de proximidad de elecciones políticas generales, regionales, o municipales». «En tal caso —añade— el proceso podrá realizarse simultáneamente o dentro de los siguientes cuatro meses».⁸

8 Disponible en <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/26300.pdf>

Según el instrumento legal, bastan 365 días, término prudente, para que autoridades elegidas por la democracia y la voluntad ciudadana, develen y pongan en ejecución sus programas; y también revelen la proyección de un gobierno eficiente. Con solo este tiempo se da oportunidad para que los pueblos no corran riesgos y se logre poner en salvaguarda el patrimonio municipal.

De manera similar se ha venido normando la revocación en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N.º 27972, en su artículo 121º, que expresa: «los vecinos ejercen los siguientes derechos: revocatoria de autoridades...»; en el caso que las autoridades revocadas sean más de un tercio del Consejo Municipal, se convocará a nuevas elecciones, pero el artículo 29º de la Ley N.º 26300 prescribe que las autoridades revocadas pueden volver a postular en las elecciones inmediatas a su revocación.

VI. COMENTARIOS

La Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N.º 26300, ha sido modificada por la Ley N.º 28421, y más tarde por la Ley N.º 29313 (del año 2009). Merced a esta última, basta que el 10 % de una población local solicite la rendición de cuentas, y no ya el 25 %. Así, se ha perfeccionado el ejercicio del derecho ciudadano de revocar a autoridades locales y regionales y de pedirles rendición de cuentas. Para que una autoridad **rinda cuenta** de su gestión a sus electores, se requiere el acuerdo previo del 10 % de los pobladores con un máximo de 25 mil firmas. Antes de esta modificatoria se exigía un mínimo del 20 % de solicitantes con un máximo de 50 mil adhesiones de la población electoral.

En cuanto a la **revocación de autoridades**, el JNE ha explicado que este derecho sólo procede una vez durante el período del mandato, excluyendo la posibilidad de realizarse el primer y último año de la gestión. La revocación comprende a los jueces de paz que provengan de elección popular y no a todos los magistrados.

Sin embargo, el mecanismo de control ciudadano de la revocación de autoridades ha recibido **críticas**. Según el analista político Fernando Rospigliosi, la revocación de autoridades es una mala idea y su aplicación debe ser eliminada para dar paso a la reducción del período de gobierno de los alcaldes de cuatro a tres años. Indicó que la figura en cuestión genera

más inestabilidad de la que ya existe en el país. «La revocatoria —dice Rospigliosi— se puede dar recién al segundo año del nuevo gobierno local, entonces hay un ataque durante todo el primer año, tratando de desacreditar al alcalde, para que apenas se inicie el segundo año de mandato se puedan buscar firmas para plantear la revocatoria, realizar una elección y tumbárselos».

En verdad, en muchos distritos y localidades del país existen pugnas por tomar el control de los municipios, debido a que quienes ganan los comicios no lo hacen por porcentajes muy altos. «Por lo general —añade Rospigliosi— quienes ganan lo hacen con 20 o 25 %, por lo que siempre hay gente que está intentando tumbarlos. Entonces, la propuesta es que se vuelva al periodo anterior. Antes eran tres años de mandato para los alcaldes y fue así desde que se restablecieron las elecciones municipales en el país en el año 1980». El analista político agrega que las revocatorias tienen como función evitar que se produzcan hechos de violencia y canalizar el descontento a través de elecciones, pero aseguró que esta figura «no funciona» en el Perú.